بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر
وسبل إصلاحها للاندماج إيجابيا في الحركية العالمية

د عماري عمار أستاذ الاقتصاد
كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة سطيف

مقدمة:

ان الإدارة هي الصورة المعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها، وهي تستمد قوتها وصلابتها من قوة وصلابة الدولة، كما تستمد عجزها من عجز الدولة، فالدولة القوية المتحضرة تنتج بلا شك إدارة مطابقة لها في القوة والحضارة، وكذا فان الدولة المتخلفة لابد وان تنتج إدارة متخلفة وبالية.

لقد عرفت المجتمعات الإنسانية المتعاقبة وعبر تطورها الإدارة منذ القدم، فالفراعنة والصينيون والإغريق والرومان والعرب عرفوا الإدارة بصورة أو بأخرى ولقد سعت المجتمعات المتقدمة في الوقت الحاضر منذ ان عرفت أهمية الإدارة لكي تجعل منها أداة رئيسية لتسيير شؤونها، لا تخضع في ذلك للتخمين والعشوائية بل لقواعد ومبادئ علمية موضوعية. وكانت الإدارة في عهد قوة هذه المجتمعات قوية، ولكن ما ان دب الضعف وعمت الفوضى دواليب إداراتها حتى كان ذلك إيذانا بنكوص وأفول نجم هذه المجتمعات والحضارات وغالبا ما كانت أسباب هذا الانحطاط الإداري تعسف الإدارة وظلمها. وفي هذا الإطار نجد المفكر التاريخي الكبير ابن خلدون يخصص فصلا كاملا (الفصل الثالث والأربعين من مقدمته الشهيرة) إلى اعتبار الظلم والتعسف مؤذن بخراب العمران.

ان انحطاط الإدارة وتخلفها في أي دولة يعتبر أول المؤشرات التي تنبئ بانحطاط الدولة وتفككها، وبالنسبة إلينا في الجزائر، فان السنوات الأخيرة وبالتحديد ابتداء من عشرية الثمانينات كان ما ميزها تعسف الإدارة وتخلفها، وكان ذلك إيذانا بدخول المجتمع في أزمة متعددة الجوانب وانفصال الدولة عن المجتمع، وظهور الصراعات السياسية والقبلية وغيرها.

انطلاقا من هنا فان إشكالية مداخلتنا تتمثل في ما هو واقع الإدارة العمومية في الجزائر وما هي سبل إصلاحها. للإجابة على هذين السؤالين فان دراستنا سوف تشتمل على النقاط التالية:

- أهمية الإدارة في التنمية؛
- بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائرية؛
- سبل إصلاح الإدارة العمومية في الجزائر للاندماج إيجابيا في الحركية العالمية.

أولا: أهمية الإدارة في التنمية.

ليس هناك من شك في ان العصر الحالي هو عصر الإدارة والتنظيمات العقلانية الرشيدة وفق منظور (ماكس فيبر)، فالتقدم والتطور الذي بلغته المجتمعات المتقدمة إنما يرجع في جزء كبير منه إلى قوة إدارتها وتسيير شؤونها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وفق أسس علمية موضوعية تتخذ من مصلحة الفرد وبالتالي المجتمع هدفا رئيسيا لها. وهكذا بعد ان اقتصرت المناصب الإدارية في العصور الوسطى على ذوي المقدرة المالية وأصحاب النفوذ الديني خدمة للأقلية المالكة فقط، فقد اصبح المجتمع الحديث يعيش في كنف الإدارة باعتبارها الأساس في تحقيق التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي الشامل.

ان الإدارة الحديثة التي أُرْسيت جذورُها الحقيقية مع بداية هذا القرن هي أداة الدولة لتحقيق أهدافها وتوجيهاتها وطموحاتها، وبالتالي تحقيق أهداف المجتمع ومشروعه، فالتطور الذي حققته الدول الكبرى إنما يعزى في جانب كبير منه إلى الإدارة التي تسير وتسير بطرق حديثة وعلمية تتخذ من الفعالية والسرعة والعدالة مبادئ رئيسية لها طالما ان هدف الدولة هو خدمة المجتمع وتحقيق أهدافه وراحته وتوفير كل الظروف المناسبة والملائمة له وتقديم كل الخدمات الضرورية التي يحتاجها الفرد والمجتمع في كافة مناحي الحياة.

ان الإدارة وفق هذا المعنى هي من دون شك أداة لتقدم المجتمعات وازدهارها، وليس هناك جدال بان الدول المتقدمة في العمل الإداري هي أقوى الدول في عصرنا لأنها عرفت طرق الفعالية في التنظيم، أو استغلال مواردها الطبيعية والبشرية، وتسعى دائما لتحسين طرق التسيير والعمل الإداري وفق المتغيرات العلمية والتكنولوجية ووفق ازدياد وتعقد الحياة الاجتماعية.

ان أهمية الإدارة وفعاليتها ونجاعتها لا تقتصر على الجانب الجزئي فقط بل ترتبط بتحقيق أهداف المجتمع الكبرى، وإذا كانت الدول المتقدمة راهنت على إدارتها لتحقيق هذه الأهداف فان الجزائر لهي اشد حاجة إلى إدارة قوية وفعالة ورشيدة، تسير وفق أسس ومبادئ علمية كما رسمها علماء الإدارة والتسيير. فالتغيرات المنتظرة نحو التقدم والتطور لم تتم ولن تتحقق إلا عبر إدارة قوية قادرة على تلبية وتحقيق رغبات وأهداف المجتمع والدولة، وربما لكون الانتكاسة والفشل الذي صاحب كثير من مشاريع التنمية في العالم العربي ونحن منه طبعا مرده إلى سوء التسيير وضعف الإدارة وهيكلتها الضعيفة وبيروقراطيتها القاتلة...الخ. لقد وجدت إحدى الدراسات التي قام بها بنك أمريكا في الولايات المتحدة الأمريكية ان 90 بالمائة من أسباب فشل المشروعات إنما مرجعه عدم الكفاءة وعدم الخبرة الإدارية.

في هذا الإطار كتب أحد رواد الفكر الإداري الحديث (بيتردراكر) عن الموضوع بقوله: ان التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني قبل كل شيء الإدارة، لقد اصبح من الواضح ان النظرة

التقليدية إلى ان التنمية عبارة عن دالة فقط للادخار واستثمار راس المال تعبير غير ملائم، في واقع الأمر فان الادخار واستثمار راس المال لا تنتج الإدارة والتنمية على العكس من ذلك فان الإدارة هي التي تؤدي إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لقد اختلف العلماء والمختصون بالفكر الإداري في تعريفهم للإدارة، إلا ان مجمل التعاريف تتفق على ان الإدارة هي نسق كل الموارد المادية والبشرية من اجل تحقيق الأهداف المرسومة مسبقا والتي يراد بلوغها عن طريق اتباع الطرق العلمية وبأحسن الوسائل الممكنة.

لقد تعددت وتشعبت تعاريف الإدارة العمومية وذلك لكونها نشأت وتطورت مرتبطة ومتداخلة مع العديد من العلوم، كالسياسة والقانون والاقتصاد والاجتماع وإدارة الأعمال وغيرها. فلقد عرفها ودور نلسن بأنها " الأعمال المرتبطة بهدف الحكومة، والتي تهدف إلى تحقيق الأعمال الحكومية بقدر من الكفاءة وفق رغبات الشعب وإرادته"1.

بينما يرى إبراهيم درويش بأنها" مجموعة الأنماط المتداخلة والمتشابكة المرتبطة بعملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي"2.

كما تعرف الإدارة على انها التنظيم المستمر للأفراد والموارد لإنجاز أهداف ديناميكية وهذا يستدعي ان تقوم الإدارة بتخطيط التنظيم وقيادته والإشراف على إدارته وتجميع أجزائه المختلفة بطريقة تنفذ معها جميع المهام بفعالية بالإضافة إلى تجنيد جميع الأفراد لتحقيق الهدف المشترك[3].

سوف لن نغوص كثيرا في سرد التعاريف المختلفة التي وردت عبر تطور الإدارة، إلا أننا سنكتفي بإيراد التعاريف السبعة للدكتور عمار بوحوش للإدارة انطلاقا من المهام والوظائف التي تقوم بها

الإدارة4.

– الإدارة هي الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطن وذلك في إطار القوانين المرسومة والأهداف التي وضعتها القيادة السياسية في خططها ؛

–من ناحية التنظيم، هي عملية تنظيم وتحليل وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف والمشاريع التي أعدتها الحكومة؛

---

1 محمد مهنا العي: الإدارة في الإسلام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985 ص 18
2 نفس المرجع: ص 19
[3] إسماعيل محمد السيد: الإدارة الاستراتيجية، مكتبة العربي الحديث 1990.
4عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب1984.

– من ناحية الوظائف، فهي تحليل وتعديل الوظائف ووضع الاستراتيجيات التي تساهم بها الدولة في رفع مستوى الدخل وخلق الظروف الملائمة التي تجعل أبناء الشعب يتمتعون بحياة سعيدة؛

– الإدارة هي فن التوجيه من طرف القيادة والمعرفة الصحيحة لما يريد القائد من مساعديه ان يقوموا بعمله لكي تحقق الأهداف المنشودة بأحسن طريقة ممكنة؛

– الإدارة هي الإرادة والمقدرة على تنظيم وتحفيز العاملين بحيث ان مجهوداتهم وطاقاتهم تصرف في تحقيق الأهداف المشتركة؛

– الإدارة هي ان يتمكن الأفراد من رؤساء ومرؤوسين من القيام بمجهودات مشتركة وتحدد دور كل فئة بحيث تستطيع المؤسسة ان تحقق النتائج المطلوبة بالأسلوب المتفق عليه بين الرؤساء والمرؤوسين.

– الإدارة هي مشاركة العمال في اتخاذ القرارات والاستفادة من خبرتهم ومعرفتهم بأساليب العمل حتى تكون الأهداف واضحة للإدارة والعمال واستراتيجية العمل مستمدة من الواقع المعاش وليس فقط من النظريات التجريدية؛

واضح من كل هذه التعاريف، انها غطت كل مفاهيم الإدارة عبر مراحل تطور الفكر الإداري والتي يمكن إجمالها في ثلاثة مراحل أساسية: – مرحلة الإدارة التقليدية؛ – مرحلة الإدارة الحديثة؛ –مرحلة الإدارة المستقبلية.

ثانيا:بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر.

ان الإدارة العمومية في الجزائر لا تختلف عن الإدارات العامة في سائر الدول الأخرى وذلك من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تحقيق السياسة العامة للدولة، إلا ان ما يميزها هو انها أداة موروثة عن الإدارة الاستعمارية الفرنسية التي اتخذتها أداة قمع بغية طمس الشخصية الوطنية وجندت لها بعض فئات من الجزائريين كانوا أنفسهم يؤمنون بفرنسا اكثر من إيمانهم بالجزائر، أي انهم منعدمي الشعور بالانتماء للجزائر، يحسون أنفسهم فرنسيين وما هم بذلك. هؤلاء كان لهم دور فعال في تحقيق مآرب الإدارة الفرنسية وكان دورهم الأساسي ينحصر في كونهم يشكلون حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية والشعب الجزائري. وينطبق عليهم ما كتبه توماس ماوكلي بشأن الهنود إذ قال: علينا ان نبذل أقصى الجهود لتشكيل طبقة تتمكن من ان تلعب دور الترجمة بيننا وبين الملايين الذين نحكمهم، ولا يهم ان يكون هندي اللون أو الدم بل المهم ان يكون بريطاني الذوق والأفكار والأخلاق والفطنة5. في هذا الإطار تجدر الإشارة

5 عبد اللطيف القصير: الإدارة العمومية – المنظور السياسي، جامعة بغداد 1980 ص 288

إلى ان الإدارة الفرنسية كانت في خدمة أقلية المعمرين بالخصوص، كما لمتكن الدولة الفرنسية وبالتالي إدارتها تخترق الشعب الجزائري بحيث تتعامل مع الفرد المواطن بل تعتمد على وسائط أهلية: القياد؛ شيوخ القبائل...الخ.

لقد استطاع الاستعمار الفرنسي ان يجعل من الإدارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية مما أدى إلى تشكيل النظرة المناوئة لها بعد الاستقلال بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار الفرنسي وبعض السلوكات التي لازال يمارسها الكثير من الإداريين عندنا في الوقت الحاضر، ممن مازالوا مؤمنين بقيم رائجة أيام الاستعمار تتناقض ومتطلبات التنمية الوطنية[6]. هناك منهم من لا ينظر إلى المصلحة الوطنية إلا من خلال مصلحته الخاصة ومصلحة أهله وعشيرته وأصحاب الجاه والمصالح.

ان حكمنا هذا ليس تهجما على الإدارة العمومية في الجزائر ولكن هو حكم مستنبط من الواقع الإداري في الوقت الحاضر لأغلبية المواطنين في الجزائريين. وإذا أردنا تفسير الأزمة المتعددة الجوانب التي تعيشها بلادنا في الوقت الحاضر، فإننا نجد بان الإدارة العمومية كان لها الدور الأساسي في خلق وتأجيج نار هذه الأزمة، رغم ذلك لا ينبغي ان نفهم من هذا كل الإدارة والإداريين، بل سلوكيات كثير من الأشخاص الذين أثاروا الشعب ضد هذه الإدارة، رغم احتواء هذه الإدارة على بعض المخلصين والوطنيين الذين تفتخر بهم الجزائر.

<u>الملاحظة الأولى</u>: الهوة بين الشعب و الإدارة

يجب ان نعترف في هذا الإطار بان هناك نقائص ونقائص كبيرة في إدارتنا وعلى مستويات مختلفة، لكن الداء الحقيقي يكمن في وجود حواجز مصطنعة تفصل الشعب عن المسؤولين الإداريين، بحيث نجد المواطن في واد والإدارة في واد آخر، ورأينا في هذه الوضعية ان جوهر المشكلة هو ان التعقيدات وتدهور الأوضاع داخل الإدارة لا تكمن في رداءة الأجهزة الإدارية بقدر ما تكمن في سوء الإداريين وعدم كفاءتهم وسوء العلاقة بين الإدارة ككل والمواطن، مما خلق ما يمكن ان نسميه " بأزمة الثقة". ان أهم المشكلات التي نجمت عن سوء العلاقة بين الإدارة والمواطن يمكن تلخصها فيما يلي[7]:

1- ان التغيرات البنائية التي حدثت في المجتمع بشكل متسارع لم يواكبها تطور في القوانين والتشريعات مما احدث خللا كبيرا على مستوى الهياكل من جهة ومن جهة أخرى في العلاقة بين المواطن والإدارة؛

2- عدم تحديد الهياكل التنظيمية للإدارات العمومية تحديدا يمكن من تحديد المسؤوليات، وتنظيم العمل بشكل عقلاني ورشيد؛

---

6 مجلة العلوم الإنسانية: جامعة منتوري – قسنطينة، عدد 11- 1999 ص 81

7 وسيط الجمهورية: ملتقى وطني تأسيسي حول هيكلة الإدارة وفعالية وظيفتها في المجتمع، سطيف 23-1997/07/24 ص89

3- غياب مقياس للنزاعات والعقوبات داخل الأجهزة الإدارية؛

4- عدم تشجيع المبادرات الفردية والجماعية؛

5- ضبابية شديدة، وعدم وضوح موقع المواطن ومشكلاته للفلسفة العامة للتنظيمات الإدارية؛

6- عدم الاكتراث، والاستخفاف بمشاكل المواطن؛

7- المبالغة في القراءة الذاتية للقوانين؛

8- المبالغة في استعمال السلطة التقديرية والتعسف فيها؛

9- ضياع مفهوم الخدمة وغياب ثقافة الانتماء للتنظيم؛

10- عدم اعتماد تشريعات تتوافق مع طبيعة وخصوصيات المجتمع.

الملاحظة الثانية: إدارة غير فعالة ومرتشية

الواقع انه لا يجب أن نهمل حقيقة وهي ان الإدارة العمومية لا تعمل في فراغ وليست موجودة بمعزل عن باقي الهياكل والمنظمات الأخرى، بل ان الإدارة العمومية تعتبر جزءا هاما أو نظاما تحتيا للنظام السياسي ــ الإداري في الجزائر الذي يشرف عليها بل يتعداها، ويتمثل هذا التأثير في النظام الاجتماعي الاقتصادي بوجه عام. لهذا فمن البديهي ان جزءا أو نظاما تحتيا يستمد خصائصه وقوته وديناميكيته من الكل الذي ينتمي إليه، ولهذا السبب فان أزمة الإدارة العمومية في الجزائر لا يمكن النظر إليها إلا إذا وضعت في إطار النظام العمومي والنظام السياسي ــ الاجتماعي ــ الاقتصادي والذي أتت أدارته انعكاسا له مست جوانب مختلفة كميول وبنيات الحكم، جماعات الضغط وقيم وأيديولوجيات تربط بين هذين النظامين في الجزائر.

ان أحد أهم إفرازات هذا النسق من الإدارة هو استخدام المنصب الإداري لتحقيق مكاسب خاصة، ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز، ويشمل أيضا أنواعا أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول الإداري القيام بها ومن بينها الاحتيال والاختلاس. فالفساد تفشى خاصة في هذه المرحلة من تطور المجتمع الجزائري وذلك بسبب ان الظروف مهيأة لذلك. فالحافز على زيادة الدخل قوي للغاية، ويتفاقم بفعل الفقر ومرتبات الموظفين المنخفضة والمتناقصة. ان الدوافع على الفساد ليست قوية فحسب وانما فرص المشاركة متعددة فمن الممكن ان يكون التربح والتماس الريع الاحتكاري كبيرا جدا بسبب حجم الممتلكات العمومية والمعروضة أساسا للنهب. كما ان السلطة التقديرية المتروكة للكثير من أشباه المسؤولين العموميين واسعة، وهذا الضعف المنهجي يتفاقم بفعل اللوائح والقواعد غير الواضحة والمتغيرة على الدوام والتي لا تنشر على نطاق واسع، ومن المعتاد ان الخضوع للمساءلة ضعيف، كما ان المؤسسات القانونية المكلفة بتنفيذها غير مهيأة للقيام بهذه الوظيفة المعقدة على نحو جيد.

من المفيد هنا النظر فيما يمكن للأطراف ان تشتريه من الموظف والإداري البيروقراطي[8]:

- العقود الحكومية : يمكن للرشوة ان تؤثر على اختيار الأطراف التي تقوم بتوريد السلع والخدمات العمومية، وعلى الشروط الدقيقة لعقود التوريد. كما يمكن ان تؤثر على شروط اعادة التعاقد أثناء تنفيذ المشروع؛
- الامتيازات التي تمنحها الإدارة: يمكن للرشاوى ان تؤثر على تخصيص الامتيازات النقدية (التهرب الضريبي، أو الدعم، أو المعاشات أو تامين البطالة) أو الامتيازات العينية .
- الإيرادات العمومية: يمكن استخدام الرشاوى لتقليل مبالغ الضرائب أو الرسوم الأخرى التي تحصلها الدولة من الأطراف الخاصة.
- توفير الوقت وتجنب الضوابط التنظيمية: يمكن للرشاوى ان تعجل من قيام الإدارة بمنح تصريح بممارسة الأنشطة المشروعة.
- التأثير على نتائج العمليات القانونية والتنظيمية: يمكن للرشاوى ان تغير من نتائج العمليات القانونية والتنظيمية، وذلك عن طريق حث الإدارة إما على التقصير في وقف الأنشطة غير المشروعة، أو محاباة أحد الأطراف على حساب الأطراف الأخرى على غير النحو الواجب في الدعاوى القضائية أو غيرها من الإجراءات.

بالإضافة إلى كل هذا تواطؤ بعض الإداريين مع القطاع الخاص على حساب أموال الدولة في كيفية الإنجاز وتضخيم التكاليف، ودخولهم كشركاء في مشاريع مع احتفاظهم بمناصبهم لتسهيل المهمة.

إن خلاصة ما سبق من دون شك سوف يعيق المجتمع الجزائري ولن يسمح له بالاستفادة من التغيرات الإيجابية التي تحدث من حوله ويفوت عليه الفرص التي يمكن ان تتاح انطلاقا من الاندماج في الاقتصاد العالمي وبالتالي الاستفادة من المزايا الخارجية كالتمويل والاستثمار والمعارف والتكنولوجيا وغيرها.

أن الخلل الأساسي الموجود في الإدارة الجزائرية يرجع أساسا إلى عدم وجود تطابق بين سرعة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الساحة في الجزائر، والتغيرات البطيئة بل الجمود في إدخال الأساليب الحديثة في اتخاذ القرارات والتسيير ككل على مستوى الإدارات العمومية للاندماج إيجابيا في الاقتصاد العالمي رغم الإمكانيات الكبيرة التي يتيحها الإعلام الآلي ومختلف المنظومات الإعلامية.

<u>الملاحظة الثالثة:</u> إدارة انطوائية جامدة

---

[8] التمويل والتنمية ، مارس 1998 ، ص 7

ان تطور المنظمات حسب الكثير من المفكرين ناتج عن الضغوط الآتية من قوى المحيط الخارجي[9].

بمعنى آخر ان التطورات السريعة في العلوم والتكنولوجيا و خاصة في الإنسان الجزائري نفسه خلقت حقائق جديد، في حين ان المنظمات الاجتماعية لم تستطيع ان تساير هذا التطور السريع (نظرية الهوة الثقافية لويليام اوجبرن) وفي ظل هذا الجمود في الإدارة من جهة وتغير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وكذا الثقافية للمجتمع الجزائري ظهرت الفجوة الهائلة التي تفصل بين المؤسسات وبين إجراءات التنظيم لتقديم الخدمات على احسن وجه.

الواقع ان السلطات الإدارية لازالت في مجملها إنطوائية ولم تول ذلك الاهتمام الكافي للإمكانيات الواسعة المتاحة لها وبالتالي لم تستفد منها تماما. واكثر من ذلك انها ترتكز على الفردية والعشوائية وأهملت المعارف والمبادئ العلمية، فكان لهذا اثر سلبي تمثل في البطء في اتخاذ القرارات وعدم فعالية أدائها وبالتالي ثقل حركة النظام الإداري. ولعل من عوارض سوء التنظيم القرارات الإدارية البطيئة وكثرة القرارات الخاطئة وانعدام التنسيق بين المستويات والوحدات الوظيفية المختلفة والعجز عن الاستفادة من الفرص المتاحة.

من المؤكد ان نمو وتوسع المؤسسات يعرضها إلى مشاكل تنظيمية متعددة تستدعي اعادة تنظيم اختصاصاتها والعلاقات بين وظائفها كما تتطلب تطوير محتوى وظائفها وإعادة توزيع مواردها والبحث عن عمال اكثر كفاءة وعن خدمات اكثر تنوعا حيث تظهر احتياجات جديدة على كل المستويات[10]. في اعتقادي ان عدم اهتمام المسؤولين بإعادة التنظيم الداخلي للتجاوب مع الاحتياجات الخارجية يمكن إرجاعه إلى عدة أسباب أهمها تركيز اهتمامهم وانشغالهم بالأعمال اليومية أو عدم كفاءتهم ونقص تكوينهم أو إلى مكانتهم في الهيكلة التنظيمية.

الواقع ان الوظائف الإدارية كالتخطيط ورسم الاستراتيجيات والبحث في الإدارة الجزائرية مهملة ضمن الطرق القديمة والبالية التي تبدو انها تكرس الاتجاهات القديمة وتقضي على قوة التجديد على مستوى الفعالية البشرية11. مما يحول دون مواكبة التغيرات والتطورات التي تحدث داخليا أو دون تلك التي تحيط بنا وبالتالي صعوبة الاندماج بشكل إيجابي في المنظومة العالمية.

بمعنى آخر ان واقع الإدارة العمومية في الجزائر لم يكن محل دراسة جدية وشاملة حتى ألان،

---

[9] DOLAN ET ALTMAN : Entreprises en difficultés : des symptômes aux remèdes, Revue Française de gestion – janvier 1985.

[10] حمداوي وسيلة: استراتيجية التأهيل التنظيمي والإداري للمؤسسة الاقتصادية ، الملتقى الدولي حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية وتعظيم مكاسب الاندماج في الحركية العالمية. كلية العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف 2001 ص 7

11 مجلة العلوم الإنسانية: جامعة منتوري – قسنطينة، عدد 13 جوان 2000 ص 24

غير ان المعاينة اليومية لواقع الإدارة وممارساتها وسلوكياتها ومخرجاتها السلبية يجعلنا نصرح بأنها تعيش أزمة وأنها تتبع نموذج تقليدي بالي دون التفكير في التكيف مع التغيرات التي يعيشها مجتمعنا والعالم من حولنا، ودون الأخذ في الحسبان الإمكانيات المتاحة والمتطلبات المستقبلية.

الملاحظة الرابعة: محركها موارد بشرية رديئة

يضاف إلى كل هذا النقص الكبير للمستخدمين المؤهلين في الإدارة الجزائرية والذين يمثلون القاعدة لكل البنية الإدارية، في الوقت الذي تزخر فيه الجزائر بكفاءات ذات مستويات عالية وعالمية، كما ان مخرجات الجامعات الجزائرية تعد بمئات الآلاف وفي مختلف التخصصات.

سوف أتوقف قليلا عند هذه النقطة لأؤكد بان التعليم والبحث العلمي الآن اصبح اكثر من أي وقت مضى هو الباب المفتوح لزيادة الفرص الاقتصادية ورفاه الإنسان، وان المكاسب الاقتصادية في الدول المتقدمة قد كانت إلى درجة كبيرة نتيجة لزيادة في نوعية العمل وبالتالي فان الطريقة الوحيدة التي يصبح عن طريقها الاستثمار استثمارا اقتصاديا هي إنتاج القوة العاملة الماهرة والمدربة التي أصبحت أهم ركائز الاقتصاد الحديث بل هي المحصلة النهائية لعملية الاستثمار في الإنسان عن طريق التعليم. الواقع ان من أهم الظواهر الخطيرة التي ظهرت مع بداية العقد الضائع أي عقد التسعينات لتكريس الرداءة والتخلف الإداري انها ظاهرة ما سمي بالتكوين المتواصل، وارتفعت الأصوات منادية بحق المجتمع بان يتثقف ويتدرب، وهكذا أنشئت جامعة وهمية (جامعة للتكوين المتواصل) تقليدا أعمى لما هو موجودا في كل الدول المتقدمة. لكن الواقع ان هذه الجامعة في بلادنا لم تأخذ إلا الشكل من حيث الاسم والهياكل والمخصصات المالية والإشهار وغيرها. أما المضمون أي التكوين والتدريب ورفع المستوى وتحسينه فان ذلك لا محل له من الإعراب فقط منح الشهادات لطلاب فاشلين دون الزاد المعرفي والتدريبي. الواقع ان هذه المؤسسة ان صح التعبير عن ذلك بهذا الاسم لم تعمل عبر الفترة التي وجدت من خلالها فقط وفقط على تكريس الرداءة وتعفين الإدارة من خلال طلابها الذين هم في معظمهم ينتمون إلى الإدارة البالية وفي مختلف المؤسسات حيث الهم الوحيد لديهم هو الحصول على الشهادة شكلا والترقية في المنصب الإداري وبالتالي لا مجال للخوف عن المنصب المكتسب والامتيازات من خريجي الجامعة الحقيقية وهم كثر. هؤلاء يعدون بمئات الآلاف، اصبحوا يقضون عدة سنوات قبل الحصول على منصب عمل والأكثر منهم يتوجه نحو نشاطات لا علاقة لها بتكوينهم رغم حاجة الاقتصاد الوطني إليهم.

من جهة أخرى، ان ما تتميز به الإدارة العمومية هو تضخم في عدد العاملين الإداريين، غير ان هذا التضخم لم يؤثر على الفعالية الإدارية وذلك في اعتقادي يرجع إلى عدة أسباب منها:

– الميل إلى تزايد كمي انتج تضخم في موظفي الإدارة بدعوى محاكاة الإدارة في

الدول المتقدمة وما تتضمنه من هياكل تنظيمية وهي بطالة مقنعة؛

– تحويل الإطارات الفاشلة إلى المراكز الإدارية وخاصة الإدارة العمومية؛

– التوظيف غير الهادف بسبب البطالة التي وصلت إلى معدل اكثر من 30 بالمائة من اليد العاملة القادرة على العمل؛

– لا تعتبر الإدارة كمهنة تستلزم التحضير والتكوين الضروريين.

الواقع ان الفعالية البشرية في الإدارة العمومية هي رهن القيم التي يتطلبه السلوك الإداري وبناء على هذه العلاقة، فالمقاييس لم تتغير رغم التغيرات التي طرأت على الإدارة في العالم المتقدم. فالإدارة العمومية في الجزائر مازالت رهينة الأحكام الفردية العشوائية، والولاءات والمواقف السلبية التي من المفروض ان تكون الإدارة خالية منها. الواقع ان ما يمكن استنباطه من الممارسات اليومية المعاشة، خاصة في الأساليب البيروقراطية السلبية المتبعة، هو ان الإدارة العمومية لا تتبع تطورات الإدارة كعلم وتكنولوجيا. والوجه الثاني للازمة الإدارية هو عجزها من الاستفادة من هذه التطورات المختلفة من نظريات ونماذج حديثة واستعمالها كأدوات للتكنولوجيا الإدارية لصالح تطورها الذاتي.

ثالثا: سبل إصلاح الإدارة العمومية في الجزائر للاندماج إيجابيا في الاقتصاد العالمي.

الحقيقة انه ظهرت في السنوات الأخيرة تحولات وتغيرات في تسيير الوظائف العمومية فرضتها متطلبات الفعالية والشفافية، وكذا الإصلاحات الاقتصادية والسياسية في الكثير من الدول في ظل تغيرات عالمية جذرية، وحتمية الاندماج في الاقتصاد العالمي. فالانتقال نحو بناء مجتمع تقوم دولته على التعددية السياسية والنقابية وعلى اقتصاد السوق قد طرح مفهوما جديدا لتسيير المرافق العمومية يتمثل في هجر النزعة الاجتماعية التي تطبع المؤسسات الاقتصادية والإدارات العمومية، وإقرار مبدأ التسيير الاقتصادي للوظائف العمومية، وهذا التسيير يتطلب بدوره دعامات قوية منها وجود:

– إدارة قوية قادرة على العمل، قائمة على الاحترافية، تحركها دوافع المصلحة الاجتماعية والاقتصادية، تتصف بالاستقرار والرزانة والحياد.

– إدارة تساهم في إعداد التشريع الملائم وفي تطبيق الإصلاحات المحددة بصفة فعلية.

ان مثل هذه الدعامات تعتبر من المعضلات التي تعاني منها الإدارة العمومية في الجزائر، والتي وصفت بأنها في حالة مرض واضطراب شديدين.

ان الإصلاح الإداري الذي شهدته الجزائر خاصة في السنوات الأخيرة (عام 1995) كان نتيجة الأزمة الحادة التي أدت إلى تدهور علاقة المواطنين بالإدارة العمومية تدهورا شديدا.

غير ان الملاحظ هو ان ذلك الإصلاح أو تلك الإجراءات الجديدة التي أدخلت كانت تتعلق بالشكليات والمظاهر أكثر من المحتوى والجوهر الحقيقي للإدارة العمومية، ويمكن التدليل على ذلك بالملاحظات التالية المستنبطة من الواقع الحقيقي لمثل هذه الإصلاحات:

أولا: مازال التباهي بالمظاهر يطغى على الجوهر في عملية الإصلاح الإداري، فكثير هي تلك الإدارات الحكومية التي أعيد ترميمها بشكل جميل جدا أو استحدث تأثيثها أو تم تجهيزها بالوسائل الحديثة دون ان يقابل ذلك تغيير إيجابي فعلي ومستديم في كيفية تقديم الخدمات وحل المشاكل التي يعاني منها المواطن يوميا[12].

ثانيا: مازالت كثير من التصرفات تدل على ان مستوى المسؤولية، المنصب الوظيفي، المعارف الشخصية، درجة القرابة وكذلك الرشوة والأمراض الإدارية الأخرى، كلها عوامل تلعب دورا هاما في قضاء كثير من الخدمات الإدارية وحتى الابسط منها.

ثالثا: ما زالت السلوكيات من طرف الكثير من الأعوان الإداريين، وفي كثير من الإدارات العمومية المختلفة توحي وكأنهم يقومون بتقديم خدمة (مزية) عوض عمل أو نشاط وظفوا للقيام به ويتقاضون من جراء ذلك أجرا كاملا.

ان بلادنا من الدول التي عانت ولا تزال تعاني من التعقيدات وعدم الفعالية الإدارية العمومية، وان الخطابات باسم الإدارة الديمقراطية والمبادرة الفردية تبقى شعارات غامضة وغير صحيحة ومفرغة من محتواها الحقيقي لعدم ترجمتها على ارض الواقع13.

فإدارتنا تفتقر14:

- لقانون يحدد مهامها الدائمة بوضوح؛
- لميكانيزمات تجعلها في منأى من التأويلات والدخول في المتاهات في عهد التعددية السياسية والنقابية؛
- لنموذج يعزز دورها كأداة قائمة على التخطيط والترشيد والعقلنة بما يتفق والبعد الإنساني للمصلحة العمومية؛
- لقانون من شأنه ان يزرع في الموظفين روح الثقة والآمان؛
- لإطار قانوني ملائم قادر على تجنيد الكفاءات وتحفيزها في أداء عملها.

وبصفة عامة إلى استراتيجية جديدة للوظيفة العمومية تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات التحولات الجديد ة التي يعرفها مجتمعنا الحديث و إمكانية الاندماج إيجابيا في الاقتصاد العالمي. فالإدارة

---

[12] محمد السعيد اوكيل : ملتقى وطني تأسيسي حول هيكلة الإدارة وفعالية وظيفتها في المجتمع، سطيف 23-1997/07/24

13 Mohammed. A: La crise de l'administration dans les pays arabes, Revue Trimestrielle de l'Education, Vol VII N° 1 1977, P 113

14 وسيط الجمهورية: ملتقى وطني تأسيسي حول هيكلة الإدارة وفعالية وظيفتها في المجتمع، سطيف 23-1997/07/24 ص 21

هي مجموعة مهارات وصلاحيات وتنظيم ووسائل تقنية ومالية. بعبارة أخرى هي كائن ينبغي ان يكون حيا ودافعا محفزا للنشاط الاقتصادي والاجتماعي الوطني يتوفر على وسائل التدخل والتسيير الناجحة حسب تكلفة ملائمة.

وعلى أية حال فان أول خطوة ينبغي ان تعتمد عليها الجزائر في سياستها الرامية لإصلاح أجهزتها الإدارية، وتصحيح الأوضاع لمسايرة ما يجري حولنا من تحولات وسياسات إقليمية هي العمل على الاستثمار خاصة في الميادين التالية:

1- ميدان المعرفة؛

2- اعتماد سياسة حكيمة للتعليم والتكوين المستمر بشكل صحيح خدمة للإدارة والمجتمع، بحيث نتفادى كل تلك الانحرافات التي صبغت جامعة التكوين المتواصل شكلا ومضمونا، وجعلتها بعيدة عن الأهداف التي وجدت من اجله سواء في جوانبها البيداغوجية أو التسييرية، وان لا نقفز على المراحل ونتبجح ببعض المصطلحات كالجامعة الافتراضية والانترنيت وغيرها والتي نتلفظها ولكن لا نعي معانيها ودلالاتها.

3- الاستثمار في الإنسان وتكوينه تكوينا سليما، لان العبرة ليست في الاعتماد على المراسيم والتشريعات لتغيير المجتمع، بل ان العبرة في تكوين العناصر الكفءة القادرة على استيعاب وتطوير ومن ثم تطبيق هذه المراسيم والتشريعات؛

4- الاطلاع على التجارب أو الخبرات في الدول الأخرى التي سبقتنا في هذا الميدان واخذ ما هو مناسب وملائم للمرحلة الحالية والمستقبلية.

5- على المحيط ان يلعب ذلك الدور الإيجابي الذي من شأنه تطوير الإدارة ومراقبتها وذلك عن طريق إنشاء وتفعيل دور الجمعيات المدنية بمختلف أنواعها وتخصصاتها. الواقع ان مثل هذه الجمعيات في الدول المتقدمة تعد بمئات الالاف وفي مختلف المجالات وهي الرقيب بل الموجه الاساسي لعمل الإدارة في هذه الدول وتطورها.

ان ما لاشك فيه هو ان الإدارة الفعالة أصبحت عاملا جد هام في عملية التنمية الحضارية والاجتماعية والاقتصادية الحديثة وبالتالي مسايرة ما يجري محليا وخارجيا، ولا يمكن الحديث عن أي تقدم وتطور اجتماعي إذا ما اتصفت الإدارة العمومية بالبيروقراطية والتعفن والرشوة، بالجمود والتقليد الأعمى وبالتباهي وعدم العدالة.

و لأجل الحد من هذه الظواهر فان أدبيات التنمية الإدارية جاءت منادية بضرورة اتباع طرق متعددة وعلمية للرفع من مستوى المسؤولية في الخدمة الإدارية منها:

- اتباع سياسة في التعيين بعيدة كل البعد عن الاعتبارات الإقليمية أو الطائفية والعرقية والعائلية والولاءات السياسية؛

– أن يكون هناك إحلال وإبدال للقيادات التقليدية، ذلك ان الجزائر تتوفر على كم هائل من الإطارات العالية التكوين والكفاءة؛

– إلغاء الألقاب والامتيازات التي تشد الموظف لفئة معينة وتساعد على تفتيت الوطنية؛

– تعميق الشعور بالثقة بالمستقبل لدى الإداريين فالشعور بالمواطنة يتناسب طردا مع الثقة بالمستقبل؛

– حث القادة الإداريين على التجوال والتنقل في أرجاء الوطن وخاصة المناطق النائية والمحرومة وذلك بغية التعرف على البلاد وخلق التفاعل وتعميق الشعور بالثقة بين المواطنين والدولة؛

– عدم التوسع في التعيينات الاستثنائية والامتيازات؛

– الاهتمام بالعنصر البشري وتكوين متخصصين في ميدان الإدارة والابتعاد عن المنظور الميكانيكي للإدارة، ووضع معايير دقيقة لتفادي تولية المناصب التاطيرية والوظائف العليا لموظفين يفتقرون لمواصفات المنصب، كالتكوين والتأهيل الملائمين لممارسة هذه الدرجة من الوظيفة أو المنصب، تفاديا لإثارة نوع من الإحباط النفسي لدى الموظفين الإداريين الآخرين؛

– لقد اعتمد الإصلاح الإداري سابقا في تحضير القوانين أو المراسيم الهادفة إلى تغيير أو تحسين النظام الإداري، وقليلة هي كانت محاولة التخطيط للإصلاح الإداري في مراحله السابقة وتطبيق مخططاته؛

– ان أي استراتيجية هادفة وعقلانية لتطوير الإدارة العمومية في الجزائر ترتبط ارتباطا وثيقا بتطور النظام السياسي ـــ الإداري بكل النظام الاجتماعي ـــ الاقتصادي، فالإدارة العمومية هي نتاج هذه العوامل الداخلية والخارجية وتتوقف على تطور هذه الأخيرة.

ولكي لا استرسل وأطيل، اكتفي بالتنويه عن ضرورة تجنب ومحاربة بعض السلبيات الأخلاقية، مثل الفساد والرشوة والنفاق والانحراف في التصرفات. وضرورة الحرص على استخدام كافة الموارد وعدم إتلافها أو إهدارها بما في ذلك الوقت . وضرورة الإخلاص في العمل وسرعة إنجازه، والأمانة والطهارة والنزاهة والعدالة، والأخذ بمعايير الجودة الشاملة في الأداء. وضرورة الصدق والدقة في الإدلاء بالمعلومات أو التصريحات أو الإحصائيات، والشفافية التي تتطلبها المنافسة الحرة في اقتصاد السوق الذي تصبو إليه الجزائر ، ومحاربة الاحتكار والابتزاز الإداري والكسب غير المشروع. فالأمن الوطني والرفاه الاجتماعي منظومة متكاملة دعامتها الأساسية الأخلاق القويمة. "إنما الأممُ الأخْلاقُ ما بقيت فان هُمُ ذهبتْ أخلاقُهم ذهبوا". ان انحطاط القيم والأخلاق من أهم أسباب التخلف والضياع، فالعبرة ليست

بادراك القيم فحسب، إنما العبرة باتباعها ، فالقيم موجودة ومعروفة، ولكن غيبتها تدريجيا وإهمالها كان السبب الرئيسي في تعاسة الإنسان بدلا من رفاهيته وسبب في تخلفه بدلا من تقدمه ونهضته ورقيه.....أن البعد الأخلاقي ليحتل مكانه ضمن أبعاد استراتيجية التغيير وتطوير الإدارة وخاصة العمومية في الجزائر الذي يسمح بالاندماج إيجابيا في المنظومة العالمية.

الخاتمة

في النهاية يجدر بنا ان نؤكد بان الإدارة العمومية الجزائرية في حاجة كبيرة إلى تغيير جذري لوضعيتها، وان هناك ضرورة لتحديد الاستراتيجية الملائمة لتطويرها، وهو الإطار الذي سيلعب الإصلاح الإداري المرجو والمطلوب الدور الأساسي فيه، والاعتراف بأهمية التخطيط في الاستراتيجية الجديدة للإصلاح الإداري، ووضع مخطط علمي وواقعي بهدف وضع نهاية للتخلف الإداري وجعل إدارة الغد اكثر تكيفا مع جزئيات النظام الاقتصادي الاجتماعي وحتى السياسي الحالي والمستقبلي للجزائر. ذلك ان التغيرات المنتظرة نحو التقدم والتطور والاندماج إيجابيا في الحركية العالمية لم تتم ولن تتحقق إلا عبر إدارة قوية حديثة وكفئة.

المراجع:

1- إسماعيل محمد السيد: الإدارة الاستراتيجية، مكتبة العربي الحديث 1990.

2- تشريع الإصلاحات الاقتصادية: مديرية الجرائد الرسمية، المطبعة الرسمية، الأمانة العامة للحكومة، الجزائر أفريل 1990

3- جيرالد مايير: التنمية الاقتصادية، الجزء الأول، مكتبة لبنان 1963

4- حمداوي وسيلة: استراتيجية التأهيل التنظيمي والإداري للمؤسسة الاقتصادية ، الملتقى الدولي حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية وتعظيم مكاسب الاندماج في الحركية العالمية. كلية العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف 2001

5- وسيط الجمهورية: ملتقى وطني تأسيسي حول هيكلة الإدارة وفعالية وظيفتها في المجتمع، سطيف 23-1997/07/24

6- سعد الدين إبراهيم: نحو سوسيولوجية للتنمية في العالم الثالث، في استراتيجية التنمية في مصر- أبحاث ومناقشات المؤتمر العلمي السنوي الثاني للاقتصاديين المصريين، القاهرة 1977

7- عبد اللطيف القصير: الإدارة العمومية – المنظور السياسي، جامعة بغداد 1980

8- عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب1984.

9- كاظم حبيب: مفهوم التنمية الاقتصادية، دار الفارابي للنشر، القاهرة 1980

10- مجلة العلوم الإنسانية: جامعة منتوري – قسنطينة، عدد 11- 1999

11- مجلة العلوم الإنسانية: جامعة منتوري – قسنطينة، عدد 13 جوان 2000

12- التمويل والتنمية ، مارس 1998 .

13 - محمد مهنا العي: الإدارة في الإسلام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985

14- نبيل السمالوطي: علم اجتماع التنمية، دراسة في اجتماعيات العالم الثالث، دار النهضة العربية، بيروت لبنان 1981

15- سعيد يس عامر : الإدارة وتحديات التغيير، دار الكتب، مصر 2001-2002

16- DOLAN ET ALTMAN : Entreprises en difficultés : des symptômes aux remèdes, Revue Française de gestion – janvier 1985.

17- Mohammed. A: La crise de l'administration dans les pays arabes, Revue Trimestrielle de l'Education, Vol VII N° 1 1977.